

Hauge, H.A. & Vike, H. (2022). Under radaren. Kommuneansattes innovasjonsarbeid i samhandling om tjenester til barn, unge og familier. I H.Vike, B. Karlsson & R. Sundet (Red.), *Velferdsstatens transformasjoner* (s. 344–364). Fagbokforlaget.  
DOI: <https://doi.org/10.55669/oa200915>

15

# Under radaren

## *Kommuneansattes innovasjonsarbeid i samhandling om tjenester til barn, unge og familier*

Hans A. Hauge & Halvard Vike

### Innledning

Kommunale helse- og velferdstjenester er over tid blitt mer spesialiserte, og mennesker i utsatte livssituasjoner har ofte behov for mer enn én tjenestetype. Dette gjelder ikke minst for barn, unge og familier, som får tjenester regulert av lovverk blant annet for helse, oppvekst og barnevern. Innenfor alle tjenestetyper, ikke minst helse- og velferdstjenester, psykisk helsearbeid, PPT, barnevern, skoler og barnehager, ønsker ansatte samhandling for å heve kvaliteten på tjenestene. Det er bred faglig og politisk tilslutning til et

overordnet folkehelseperspektiv som vektlegger samhandling for å koordinere innsats når behovet for tjenester er der («en dør inn»), og samhandling for å forebygge sykdom og sosiale problemer («tidlig innsats»). Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47 (2008–2009)) er bare ett av mange eksempler på dette.

Likevel har det vist seg vanskelig i praksis å utvikle gode organisatoriske løsninger for samhandling mellom tjenestene. Erfaringene som analyseres i dette kapittelet, illustrerer dette. Vårt datamateriale er fra 18 tverrprofesjonelle grupper av kommunale ledere med til sammen 120 deltakere som henholdsvis i 2014, 2016 og 2018–19 deltok i en skreddersydd videreutdanning om samhandling mellom kommunale tjenester til barn, unge og familier. Over en periode på 1–2 år hadde de mandat fra sine respektive toppledere (rådmannsnivå, politisk ledelse) til å utvikle innovative løsninger for samhandling mellom tjenester til barn, unge og familier i utsatte livssituasjoner. Vi fulgte ledergruppene gjennom prosessen fra utvikling til iverksetting av innovasjonsprosjekter. Dataene som ble generert underveis, er egnet til å belyse spørsmål som er gitt lite oppmerksomhet i tidligere forskning. Det finnes mange mer eller mindre forskningsbaserte anbefalinger om samhandling, men lite forskning om hva som påvirker muligheter for samhandling i ulike kontekster (Krane et al., 2017; Sandvin et al., 2022). Sandvin et al. har nylig påpekt at forskningslitteraturen i Norge i hovedsak har tatt utgangspunkt i politiske målsettinger, og ofte mangler en mer distansert analytisk forståelse av gjensidighet i sosiale relasjoner der økt samhandling er ønsket og/eller påkrevet – så vel som et større systemperspektiv på samhandlingens kontekster (s. 148–151). Videre er det, som påpekt av Fuglsang og Rønning (2014), behov for studier av hvordan innovasjon muliggjøres og begrenses av kontekstene ansatte i offentlig sektor jobber i. Norske kommuneorganisasjoner er komplekse med et stort mangfold av tjenester, og de har begrensede muligheter til å etablere grenser med henvisning til manglende ressurser (Vike, 2004). Dette kapittelet bidrar med kunnskap om muligheter og begrensninger for innovasjonsarbeid i kommunale tjenester.

Problemstillingen vi belyser, er: Hvordan påvirker administrativ styring kommunale lederes muligheter til å utvikle og iverksette innovative løsninger for samhandling mellom tjenestene? Kommunale mellomledere forventes å engasjere seg i innovasjonsarbeid for å gjøre tjenestene bedre og mer

kostnadseffektive, men de forventes også lojalt å følge opp beslutninger fra overordnede styringsnivåer. De siste tiårene er handlingsrommet deres innskrenket av styringssystemer som standardiserer arbeidsprosesser, og som krever at mye tid brukes på dokumentasjon og kontroll (Berg, 2014; Teigen et al., 2013). I praksis har de fått større ansvar for resultatene av styringen. Innovasjon blir derfor et tvetydig fenomen, som viser både til oppfølging av styring og til faglig motivert samhandling på tvers av styringssystemer. I forlengelsen av Richard Sennetts (1977, 1980, 1998) arbeider utvikler vi et analytisk perspektiv på konsekvenser av at sentral styring ikke primært er forankret i faglig autoritet og gjensidige forpliktelser mellom aktører på ulike hierarkiske nivå, men i hensynet til kostnadskontroll.

## Kommunen som kontekst for innovasjonsarbeid

Den nordiske velferdsstaten skiller seg fra andre vestlige demokratier på flere måter. I Norden ble velferdsstaten i høy grad utviklet gjennom lokale eksperimenter som statlige myndigheter senere videreutviklet og systematiserte. Historisk sett har norske kommuner hatt en betydelig grad av selvstyre. Dette selvstyret ble blant annet brukt til å imøtekomme lokale sosiale behov gjennom samarbeid på tvers av tjenester, styringsnivåer og samfunnssektorer (Teigen et al., 2013). I etterkrigstiden kom profesjonsutøvere i kommunene til å spille en stadig viktigere rolle i oppbyggingen av velferdsstatens tjenester. Initiativet til innovasjoner kom ofte fra mellomledere og ansatte i kommunenes førstelinje (Berg, 2014). Velferdsstaten ble derfor både desentralisert og ambisiøs, og det er den fremdeles. For profesjonsutøvere er forventninger om at tjenestene skal være behovsdrivet, lett tilgjengelige, individuelt tilpassede og ikke statusavhengige «selvsagte». For politiske myndigheter er det «selvsagt» å høyne ambisjonene for tjenesteutvikling og nedfelle disse som rettigheter i lovverket. Befolkningen etterspør «selvsagt» også flere og bedre tjenester. Samlet sett er det svært høye forventninger til hva innovasjon kan bidra til i tjenesteutøvelse.

Velferdsstater i alle vestlige demokratier har siden 1970-tallet strevd med et gap mellom ambisjoner og ressurser til å realisere disse (Baglioni, 2017). For politiske myndigheter er det lite attraktivt å senke ambisjonene, og søkelyset er i stedet rettet mot velferdsstatens organisering og profesjo-

ners yrkesutøvelse. Helt fra 1980-tallet er velferdsstaten i Norge og Vesten for øvrig blitt «skulda for å vere byråkratisk, dyr, lite effektiv og klientskappande, og profesjonane vart skulda for å 'mjøle si eiga kake' på kostnad av klientar og brukarar» (Djupvik & Eikås, 2016, s. 128). De siste tiårene er det gjennomført mange reformer og omorganiseringer for å øke kontroll over kostnader og redusere profesjonsutøveres autonomi, i all hovedsak inspirert av New Public Management (NPM) som styringsideologi. Et hovedgrep innenfor NPM er å kombinere tiltak «ovenfra og ned» som sentralisering av beslutningsmakt, budsjettkontroll, dokumentasjon, standardisering og effektivisering, med «nedenfra og opp» valgfrihet og deltakelse for tjenestemottakere. Ansvar for å realisere mål effektivt er delegert til tjenestene og profesjonsutøverne. I teorien kombinerer NPM økonomisk og demokratisk styring med tilrettelegging for innovasjon i tjenestene, innenfor rammene av et markedsøkonomisk og avbyråkratisert institusjonelt system. Erfaringene har vist at det ikke fungerer slik i praksis.

Med data fra flere studier allerede i perioden 1991–2001 sammenlignet Berg (2014) ledes handlingsrom for innovasjon før, under og etter NPM-inspirerte reformer. Hun fant at innføring av kontrollsystemer og standardiserte prosedyrer førte til at lokale innovative tilnærminger ble nektet videreført, med den begrunnelse at alle skulle få det samme tilbudet uavhengig av hvor de bodde. Lederne følte lite eierskap til styringssystemene, og anså tiden de brukte på å følge opp rapporteringskrav som bortkastet. Tjenestene ble mer byråkratiserte enn før reformene, og handlingsrommet for innovasjon ble innskrenket. Det foreligger mange lignende eksempler på at sterkere sentral styring har redusert tjenestenes og profesjonsutøvernes autonomi (Vike, 2004). Styringssystemene og standardisering av tjenestene (og tilgangen til dem) reduserer mulighetene til så vel skjønnsbasert profesjonsutøvelse som innovativ tjenesteutvikling. I vår egen forskning har vi påvist at ansvaret for kapasitetsutfordringer i tjenestene – kort sagt at politisk ledelse vedtar mer enn tjenestene har ressurser til å levere – desentraliseres fra stat til kommune, og fra kommuneledelse til de enkelte tjenestene og profesjonsutøverne (Vike, 2018; Vike et al., 2002, 2016). En slik «desentralisering av dilemmaer» når knappe ressurser skal fordeles, skaper systematiske og asymmetriske forskyvninger av makt og ansvar mellom ulike beslutningsnivåer i velferdsstaten. Profesjonsutøvere blir pålagt ansvar de ikke har makt og myndighet til å forhandle om betingelsene for å ivareta, og føler ofte at

de ikke strekker til. De har dermed verken den autonomi eller den autoritet de er avhengige av for å kunne begrunne sin skjønnsutøvelse i daglig drift. Det er mulig at slike tendenser motvirkes av at mange organisasjoner er i ferd med å bli mer «post-hierarkiske» og sterkere preget av styring gjennom nettverk blant heterogene enheter. I boken *Remaking Market Society* hevder for eksempel Palumbo og Scott (2018, s. 45) at «The role of management here becomes the art of facilitating organizations that can reorganize themselves» (Stark, 2009, s. 31). Vi er imidlertid skeptiske til en slik (optimistisk) diagnose av offentlig sektor, i hovedsak nettopp fordi ansvaret for å realisere de politiske ambisjonene i velferdspolitikken er så uavklart. Det kan synes som om det presserende behovet for å avgrense tjenestene stadig mer, som framfor alt framstår som et administrativt lederansvar, står i mer eller mindre skarp motsetning til det tjenesteutøverne oppfatter som sitt grunnleggende mandat. *Frakobling* framstår som en pragmatisk strategi for å møte de uoversiktlige konsekvensene av dette. Palumbo og Scott hevder, igjen med referanse til Stark, at «post-hierarkiske» organisasjoner er mer preget av «more crosscutting network structures, reflecting the greater interdependencies of complex collaboration» (Stark, i Palumbo & Scott 2018, s. 44). Dette er trolig riktig, men kommunale tjenester er samtidig, og trolig primært, kjennetegnet av at kryssende nettverksstrukturer underordnes motsetningen mellom ansvaret for tilstrekkelige og gode nok tjenester på den ene siden, og hensynet til systematisk avgrensning av tjenestene på den andre.

## Innovasjon i offentlige virksomheter

Med bakgrunn i ovenstående kan det hevdes at det grunnleggende politiske og byråkratiske dilemmaet i velferdsstaten siden 1980-tallet har vært å finne nye måter å kombinere økende ambisjoner med økonomisk begrunnede strategier for å effektivisere tjenestene. Den økende interessen for begrepet «innovasjon» kan forstås på bakgrunn av dette. Begrepet ble opprinnelig utviklet for å analysere økonomisk og teknologisk utvikling i næringslivet. Den politiske interessen for innovasjon i offentlig sektor har sammenheng med innføring av markeds- og forretningsøkonomiske prinsipper for produksjon og styring av offentlige tjenester (Langergaard, 2011). Innovasjon

blir da å forstå som et ideal for å utvikle bedre og billige tjenester slik at velferdsstatens økonomiske bærekraft sikres, men også som en type aktivitet som bestilles av politisk ledelse.

De fleste definisjoner av «innovasjon» viser til kombinasjonen av to prosesser, henholdsvis nyskaping og verdiskaping (Fuglsang & Rønning, 2014). Nyskapingen kan være skrittvis og gradvis («inkrementell») eller mer plutselig og omfattende («radikal»), og den kan være ukjent fra før eller ny i en bestemt kontekst eller organisasjon (Andersen et al., 2015). Det nye kan manifestere seg blant annet i tjenester, produkter, teknologi, organisering og ledelse (Bekkers et al., 2011). Den andre prosessen, verdiskaping, gjør det innlysende at innovasjon ikke kan bety det samme i privat og offentlig sektor. Når verdier ikke primært knyttes til økonomisk vinning, men til for eksempel prinsipper for likebehandling, selvbestemmelse og relasjonelle kvaliteter i tjenestene, blir også konsekvensene av innovasjon flertydige: Endringer som er bra for noen, kan være dårlige for andre, både for tjenestemottakere og ansatte (Osborne & Brown, 2013; Wegener, 2015). Innovasjon i offentlige virksomheter er følgelig et komplekst fenomen, som manifesterer seg ulikt og får ulike konsekvenser i relasjoner mellom for eksempel profesjonsutøvere og tjenestemottakere.

Fuglsang og Rønning (2014) forstår innovasjon som et resultat av samhandling («co-action») og forhandlinger mellom aktører som til daglig har forskjellige praksiser, men som utvikler ny praksis sammen. Slik sett handler innovasjon i offentlig sektor om «nedenfra og opp»-prosesser. Sørensen og Torfing (2011) argumenterer for en tilsvarende forståelse av «samarbeidsdrevet innovasjon», i motsetning til en forståelse av at innovasjon kan bestilles og implementeres «ovenfra og ned». Det interessante i vår sammenheng er nettopp at «innovasjon» kan ha ulikt meningsinnhold henholdsvis i et styringsperspektiv og i et praksisperspektiv i kommunale tjenester. Vår antagelse er at dette har sammenheng med at styring og faglig autoritet er svakt koblet.

## Innovasjon som fleksibel oppfølging av styring

Forventningene til kommunale profesjonsutøvere om å engasjere seg i innovasjon kan ses i sammenheng med et større utviklingsmønster både i samfunns- og arbeidslivet. Richard Sennett utdyper i flere bøker (se Sennett, 1977, 1980, 1998) hvordan idealer om mer fleksibilitet, teamarbeid, nettverksamarbeid, autonomi og innovasjonsevne kan true viktige oppgaver som stabile institusjoner ivaretar, eksempelvis omfattende og komplekse forpliktelser overfor mennesker i utsatte livssituasjoner. Den konvensjonelle formen for autonomi profesjonsutøvere hadde, handlet om autorisert skjønnsutøvelse, hvor faglige valg fikk legitimitet gjennom toppleres og politiske myndigheters beslutninger, og der topplerere og politiske myndigheter hadde en sterk forpliktelse til å bidra til å sikre at deres ambisjoner ble reflektert i tjenesteutøvernes vilkår for å realisere dem. Samtidens form for profesjonell autonomi kan – sett med Sennetts analytiske blikk – forstås i en helt annen betydning: Arbeidet med å finne innovative løsninger er definert av abstrakte mål, løsrevet fra hensynet til allerede eksisterende forpliktelser, og uten garantier for at noen vil dele ansvaret for eventuell fiasko. Den tradisjonelle «byråkratiske» autoriteten profesjonsutøvere hadde, undergraves av en i prinsippet autonom form for styring, som søker å unngå forpliktende ansvar (som truer fleksibilitet og reduserer handlingsrommet). Fleksibilitet fører i så fall til at profesjonsutøvere får ansvar for å håndtere utfordringer administrative ledere krever løst på nye måter, men som de verken kan gi retning, rammer eller tilstrekkelig tillit til å realisere (Sennett, 1998). Dette mønsteret synes å bli reflektert i relasjoner mellom aktører som forventes å samhandle horisontalt. De utsettes for en betydelig risiko fordi de bør være kreative, men mangler ofte redskaper (framfor alt delegert autoritet) som kan hjelpe dem i å etablere gjensidige forpliktelser på tvers av administrative og faglige grenselinjer.

Innovasjon blir i så fall å forstå som at profesjonsutøvere styrker sin evne til stadig å tilpasse seg og følge opp skiftende systemkrav, men samtidig mister sin fleksibilitet i selve tjenesteutøvelsen – for eksempel når det gjelder å opprettholde balansen mellom kapasitet, kvalitet, tilgang og individuell tilpasning. Endringer profesjonsutøvere ønsker gjennomført, har ofte et motsatt siktemål; mer forutsigbarhet i systemkrav og større fleksibilitet i tjenesteutøvelse for å imøtekomme tjenestemottakeres behov. Imidlertid

skal betydningen av at profesjonsutøvere også kan ha faglig egeninteresse i innovasjonsarbeid ikke undervurderes. Nyskaping for bedre å ivareta tjenestemottakeres behov er et sentralt tema i profesjonsutøvelse. Vårt poeng er ikke at profesjonsutøvere med nødvendighet er ofre for vilkårlig styring. Det er et empirisk spørsmål om de ansatte får tilstrekkelig autonomi og autoritet til å iverksette innovasjoner de ønsker i samhandlingen mellom tjenestene. Muligheter til å gjennomføre endringer handler derfor om hvilke betingelser ansatte har for å forvalte spenningene mellom faglig og administrativt ansvar de er pålagt. Hvis erfaringene viser at betingelsene er gode, må forklaringer på at de ikke lykkes med innovasjon slik de ønsker, søkes andre steder, for eksempel i hvilken kompetanse de har i innovasjonsarbeid.

## Metodisk tilnærming

Denne studien bygger på dokumentasjon fra lederopplæringsprogrammet *Samhandlende lederskap for tjenester til barn, unge og familier* (heretter «Samhandlende lederskap»), som er gjennomført tre ganger (2014, 2016, 2018–19) med til sammen 120 deltakere fra 18 kommuner. Universitetet i Sørøst-Norge (USN) utviklet programmet som ble «skreddersydd» på oppdrag for KS i Buskerud, Telemark og Vestfold. Kommuner og ikke enkeltpersoner hadde anledning til å delta i programmet. Hver kommune deltok med mellom tre og tolv deltakere, med et gjennomsnitt på seks deltakere i hver kommunegruppe. Hver gruppe måtte ha et mandat fra sin kommunaledelse til å gjennomføre endringer i samhandlingen mellom tjenestene. Formålet med «Samhandlende lederskap» var primært å gi kompetansestøtte til innovasjonsarbeid, men også å gi tilbud om formell lederkompetanse til deltakere som selv valgte å ta en individuell eksamen. Deltakerne hadde leder- eller nøkkelstillinger, eksempelvis som koordinatorene og prosjektledere, i ulike tjenester i kommunen. Kommunale toppledere (rådmenn, ordførere og kommunestyrerepresentanter) ble invitert, men ingen i slike posisjoner valgte å delta. Derimot stilte mange kommunegrupper med kommunalsjefer.

Denne studien baserer seg på dokumenter deltakerne selv skrev i tilknytning til opplæringsprogrammet (som plandokumenter, arbeidskrav mellom samlinger og individuelle oppgaver), og våre notater fra veiledning



av gruppene, i sum et stort antall tekster på alt fra noen få til 40 sider. Dokumentasjonen ble utarbeidet innenfor rammene av et samarbeid mellom USN og kommunegruppene, hvilket gjør at denne studien bygger på en aksjonsforskningstilnærming. En slik tilnærming er særlig relevant for å dokumentere prosesser, fordi partene møtes over tid og engasjerer seg i å forstå hvordan sosiale praksiser kan endres (Hauge, 2011). Dokumentasjonen viser hva deltakerne gjorde, hva de tenkte rundt det de gjorde, og hvilke planer de fortløpende la og reviderte på ulike tidspunkter, og er derfor egnet til å belyse innovasjonsprosesser.

Samtidig gir aksjonsforskningstilnærmingen flere utfordringer. Som ansvarlige for programmet kan vi uforvarende ha påvirket deltakerne til å tilpasse beskrivelsene av erfaringene de gjorde til våre forventninger, og slik sett «sile» informasjonen de ga oss. I hvilken utstrekning dette kan ha skjedd, har vi ikke oversikt over, men det er ikke grunn til å tro at det var et stort problem. Et premiss for samarbeidet om kommunenes innovasjonsarbeid var at «vi (USN) sier hva vi vil, dere (kommunegruppene) gjør hva dere vil». USN deltok aldri i beslutninger om hva eller hvordan gruppene skulle jobbe i egen kommune. Mest sannsynlig var strukturen på lederopplæringsprogrammet det som påvirket kommunegruppene mest. Deltakerne måtte dokumentere og reflektere over egne erfaringer mellom hver samling. Flere deltakere kommenterte underveis at de sannsynligvis ikke ville prioritert å gjøre dette hvis det ikke hadde vært et krav i lederopplæringsprogrammet. Det er slik sett sannsynlig at USN påvirket kommunegruppene til å jobbe mer refleksivt med innovasjonsarbeidet enn de ellers ville gjort.

Aksjonsforskningstilnærmingen gir noen interessante analytiske muligheter til kunnskapsutvikling. Forsøkene på å endre sosial praksis i retning av bestemte mål, slik kommunegruppene prøvde å gjøre, kan sammenlignes med å bevege seg i et delvis ukjent landskap (Hauge, 2011). Selv om man har forestillinger om hvordan landskapet ser ut, eksempelvis fordi man har gått i lignende landskaper tidligere, er det ikke gitt hvilke hindringer og snarveier som vil dukke opp underveis. Turene gjennom landskapet kan forstås som «reiseruter», og erfaringene med å gå slike ruter kan deles med andre, eksempelvis i form av anbefalinger om hvor det er lurt eller mindre lurt å gå. Resultatet blir da prosesskunnskap om hvordan sosiale praksiser kan endres, i dette tilfellet innovasjon i samhandling om kommunale tjenester. Erfaringene fra slike turer kan også brukes til å utvikle kunnskap om selve landska-

pet, i dette tilfellet altså kunnskap om kommunale tjenester som kontekst for ansattes innovasjon. Vi gjør bruk av denne landskapsmetaforen i analysene av resultatene i studien.

Studien er meldt til og tilrådd av NSD Norsk senter for forskningsdata. Formålet med studien er å belyse de ansattes arbeidspraksis, og det har ikke vært behov for personsensitive data i analysene.

## Samhandlingstemaer i kommunegruppene

I analysene av dataene startet vi med å identifisere likheter og forskjeller mellom gruppenes erfaringer, for deretter særlig å undersøke mulige forklaringer på forskjeller. Den mest slående likheten mellom deltakerne<sup>1</sup> i «Samhandlende lederskap» var at de med svært få unntak ga uttrykk for høy motivasjon for samhandling mellom tjenestene i egen kommune. De fortalte om erfaringer med at det er viktig, men også vanskelig, å koordinere tjenestene til dem med størst tjenestebehov. De var særlig opptatt av å dreie ressursbruken over mot tidlig innsats og forebygging. De tok i høy grad for gitt at bedre samhandling ville gi bedre tjenester. Ingen av deltakerne ga uttrykk for at de primært ønsket mer ressurser eller mer støtte fra andre tjenester til tjenesten de selv jobbet i. De var positivt innstilt til hverandres mulige bidrag, og forventet at de ville lære av og komplementere hverandre. Mange fortalte at de følte seg forpliktet til å få til samhandling av hensyn til tjenestemottakerne, og at det var viktig for dem med konkrete resultater. Mange fortalte imidlertid også at de hadde vært med på lignende initiativer tidligere, uten at det hadde gitt endret praksis som resultat.

Ingen av gruppene hadde et mandat fra toppledelsen i egen kommune som la sterke føringer på hvordan de skulle jobbe. I praksis ble det derfor til at alle gruppene brukte en del tid innledningsvis på å klargjøre mandatet og konkret hva de ville gjøre. Et tydelig mønster var at deltakerne snakket seg fram til enighet i gruppa, og mer informerte enn samarbeidet med toppledelsen i egen kommune om beslutninger. Å gi slik informasjon ble van-

---

1 I det følgende vil «deltakere» brukes som fellesbetegnelse for alle informanter i studien av «Samhandlende lederskap».

ligvis omtalt som «å forankre hos ledelsen». Gruppene fikk gjennomgående «tommel opp» til å fortsette med det de hadde bestemt seg for. Det var uforutsigbart for oss hvilke temaer gruppene ville velge å jobbe med for å bedre samhandlingen mellom tjenestene. Først i ettertid kunne vi konstatere at de fordelte seg noenlunde likt mellom fire temaområder:

1. Utvikling av lederteam på tvers av tjenester
2. Implementering av modeller for bedre samhandling
3. Utvikling av ny formell organisasjon i forbindelse med kommunesammenslåing
4. Utvikling av uformell organisering

Alle gruppene valgte å jobbe med oppgaver som faller inn under definisjoner av innovasjon som kombinasjonen av prosesser for nyskaping og verdiskaping i egen kontekst. Nedenfor redegjøres det først for *likheter mellom kommunegruppene innenfor* hvert temaområde, med hensyn til målene de satte seg, hvordan de jobbet for å realisere målene, hvilke erfaringer de gjorde, og hvordan erfaringene kan forstås i lys av perspektivene på innovasjon beskrevet tidligere. Deretter analyseres *forskjeller mellom kommuner avhengig av hvilket temaområde de valgte*. Avslutningsvis i denne delen viser vi til likheter i erfaringer mellom alle de 18 kommunegruppene. Disse likhetene viser sannsynligvis til sentrale kjennetegn ved kommunale tjenester som kontekst for innovasjonsarbeid.

## Utvikling av lederteam på tvers av tjenester

Fire av kommunegruppene valgte å jobbe med å forbedre samhandling i eget lederteam for tjenester til barn, unge og familier. Med ett unntak var disse teamene på virksomhetsledernivå. Teamene var typisk nyetablerte, men de fleste deltakerne hadde tidligere erfaringer med at samhandling mellom tjenester eller mellom ledere i kommunen kunne være vanskelig.

Lederteam-gruppene var særlig opptatt av å bedre relasjonene mellom gruppemedlemmene. De engasjerte seg i spørsmål om hvilke verdier de sammen skulle forplikte seg på, og involverte i liten utstrekning toppledelsen eller andre ansatte i kommunen. De var opptatt av å diskutere «strategiske» spørsmål, eksempelvis om hvorvidt de «riktige» tjenestene og ledere på «rik-

tig» nivå var representert i teamet. De beskrev ofte hva de hadde snakket om på et abstrakt eller generelt plan, men snakket seg sjelden fram til enighet om hva de konkret kunne gjøre for å forbedre samhandlingen mellom tjenestene de ledet.

Vi foreslo for deltakerne i disse gruppene at de kunne «snu rekkefølgen», gjennom først å igangsette konkrete forsøk på å forbedre samhandling mellom tjenestene de var ledere for, og deretter bruke erfaringene som et felles utgangspunkt for å diskutere verdier og strategier. Deltakerne var jevnt over positive til dette, men fant det vanskelig å enes om hva de kunne gjøre. I noen av gruppene både var og forble relasjonene mellom flere av deltakerne vanskelige. Det var tydelig at flere opplevde dette som ubehagelig både på et personlig og et profesjonelt plan. Over tid utviklet deltakerne bedre forståelse for hverandres kompetanser og perspektiver, men det er uvisst om dette førte til bedre samhandling.

## Implementering av modeller for bedre samhandling

Fire av kommunegruppene valgte å jobbe med implementering av modeller for å forbedre samhandling mellom tjenestene. En av kommunene hadde en egenutviklet modell, mens de tre andre kommunene ville implementere ekspertutviklede og kontekstuavhengige modeller for samhandling. Modellene var pedagogisk gjennomarbeidede, og beskrev i detalj aktiviteter og prosedyrer for å ivareta krav til dokumentasjon av tjenesteyting.

I alle de fire kommunegruppene var det høye forventninger til at modellene kunne forbedre samhandling. Gruppene brukte mye tid på å informere kollegaer i kommunen skriftlig og i møter. De oppfordret til spørsmål, og tilbød veiledning. De la detaljerte planer for egen arbeidsinnsats, og for hva som måtte gjøres på ulike tidspunkter. Alle de fire gruppene fikk positive tilbakemeldinger i egne kommuner, men svært få av deres kollegaer tok modellene i bruk. Gruppene brukte mye tid på å prøve å forstå hvorfor dette skjedde, og følte at de bare fikk høflige, men uklare svar når de spurte kollegaer om forklaringer. Noen av gruppene engasjerte toppledelsen i kommunen, som stilte opp på møter eller sendte ut informasjon om at det var forventet at alle ansatte skulle bruke modellen, men dette fikk i praksis få eller ingen konsekvenser. En mulig forklaring på dette er at modellene ble forstått mer som forankret i administrativ styringslogikk enn i substansielle

behov i tjenestene. Modellene kan i så fall forstås som løsninger på behov ansatte ikke opplever at de har (Ulvestad, 2003).

### Utvikling av ny formell organisasjon

Fem av kommunegruppene valgte å samarbeide om utvikling av ny formell organisasjon i forkant av kommunesammenslåinger. Det ene samarbeidet omfattet to kommuner på vei mot sammenslåing, og det andre tre kommuner i samme situasjon. Felles for disse kommunegruppene var at de ønsket å bidra til videreføring av eksisterende god praksis i den nye kommunen. De var opptatt av å sammenligne erfaringer, og å videreføre det beste fra hver kommune.

Tematisk jobbet gruppene fram forslag til organisering for bedre koordinering av tjenester, dreining av ressurser mot forebygging og tidlig innsats, og hensiktsmessig samhandling mellom ledere for tjenester til barn, unge og familier. Forslagene kan forstås som utredningsarbeid. De fant det lett å dele oppgaver med hverandre, og dokumentene de utarbeidet, var viktige både for samarbeidet mellom deltakerne og for framdriften i arbeidet.

Gruppene opplevde at de jobbet under tidspress, fordi kommunesammenslåingene var forholdsvis nært forestående. Imidlertid fant de det vanskelig å komme i dialog med dem som jobbet med å utforme ny kommuneorganisasjon. De fikk tilbakemelding om at organisasjonskartene først måtte tegnes og nye ledere ansettes før de kunne få svar på om initiativene de tok, var relevante for den nye kommunen. Følgelig var disse gruppene usikre på hvilket mandat de hadde. Når de først fikk kontakt med toppledelsene i de eksisterende kommunene, fikk de positive tilbakemeldinger, men ingen avklaring på om arbeidet deres ville følges opp. Gruppene endret innholdet i utredningene underveis, avhengig av «signaler» om hva det var ønskelig at de jobbet med. Beslutningene de tok underveis, ble dermed en slags søkeprosess, uten tydelige mål.

### Utvikling av uformell organisering

Fem av kommunegruppene valgte å jobbe med videreutvikling av allerede pågående samhandling mellom tjenestene. To av disse etablerte lavterskeltilbud til unge, en tredje gruppe utviklet en modell for å koordinere bruk av res-

surser på tvers av tjenester, mens de to siste gruppene utviklet programmer for nyansatte. Felles for de tre førstnevnte gruppene var at de ønsket å fristille kollegaer til raskt å kunne mobilisere samarbeid ved behov i kompliserte saker, eller til å samhandle om forebyggende arbeid. De to siste gruppene utviklet opplæringsprogrammer slik at nyansatte skulle få kjennskap til alle tjenester det ville bli relevant for dem å samarbeide med, blant annet gjennom hospitering og felles opplæring. Selve utviklingen av disse programmene ble en anledning for gruppene til å klargjøre hvordan samhandlingen mellom tjenestene burde være, basert på erfaringer med konkrete utfordringer i egen kommune.

Felles for disse fem gruppene var at erfarne kommunalsjefer var pådrivere. De var alle tydelige på at målet var å få til bedre samhandling i praksis, men de var lite eller ikke styrende med hensyn til hvordan målet skulle realiseres. De etablerte en arbeidsform med stor takhøyde for å fremme og diskutere ideer. Deltakerne modifiserte sine forståelser og fremgangsmåter etter som de høstet erfaringer med aktivitetene de engasjerte seg i.

Ingen av gruppene i dette temaområdet ønsket å implementere innovasjoner i kommunens formelle organisasjon. De begrunnet dette med tidligere erfaringer med omorganisering, som de hadde opplevd som tidsødende og lite effektivt. I stedet jobbet de i hovedsak uformelt og relasjonelt, og utviklet gjensidige forpliktelser til å samarbeide ved behov. Endringene de gjennomførte, var slik sett personavhengige. De var usikre på hvor lenge endringene kunne opprettholdes, men dette så ikke ut til å legge noen vesentlig demper på entusiasmen de hadde.

## Analyse av likheter og forskjeller mellom samhandlingstemaer

Med landskapsmetaforen beskrevet tidligere som analytisk ramme kan kommunegruppenes erfaringer med hvert av de fire temaområdene utlegges slik: Gruppene som ville bedre samarbeidet i lederteam, kom aldri langt fra utgangspunktet, og gikk mye i sirkler. De som ville implementere modeller for samhandling, møtte raskt en fjellvegg i form av manglende oppfølging fra kollegaer, og brukte det meste av tiden på å finne ut av hvordan fjellveggen kunne forseres. Gruppene som ville bidra til å utvikle ny kommuneor-

ganisasjon, gikk på med mye energi, men var usikre på hvor de var og om de gikk i riktig retning. Gruppene som utviklet uformell organisering, følte glede over at de gikk i retning av målet de satte seg, men var usikre på hvor lenge de fikk lov til å gå.

Det er interessant at gruppene gjorde lignende erfaringer innenfor samme temaområde, samtidig som det er tydelige forskjeller avhengig av temaet de valgte. Selvfølgelig er dette en fortettet sammenstilling av erfaringene, som ikke synliggjør andre og muligens relevante likheter og forskjeller mellom kommunegruppene. Likevel gir landskapsmetaforen et perspektiv på hvordan kommuneorganisasjonen som kontekst muliggjør og begrenser innovasjon, forstått som samhandling og forhandling om gjennomføring av endringer i praksis (Fuglsang & Rønning, 2014). Vi kommer tilbake til implikasjoner av disse funnene i den avsluttende diskusjonen.

Evalueringer av «Samhandlende lederskap» som opplæringsprogram viser at det store flertallet av deltakerne var godt fornøyde med hvordan programmet hadde bidratt til deres egen kompetanseutvikling og personlige utvikling som leder. Samtidig var mange skuffet over at de «ikke hadde kommet lenger» med å forbedre samhandling mellom tjenestene. I alle gruppene ble knapphet på tid vist til som en viktig årsak til dette. Deltakerne var allerede presset på tid i daglig drift, slik at det rent logistisk var en utfordring å møtes. Dette problemet ble forsterket når gruppene skulle mobilisere kollegaer som også hadde lite tid til å bidra.

Mange av deltakerne var dessuten i tilnærmet konstant beredskap for plutselige behov i tjenestene. Eksempelvis var det vanlig i undervisnings-samlinger at flere av deltakerne hadde mobiltelefonene på i tilfelle noe skulle «brenne» i kommunen. De måtte være fleksible for å «presse inn tid» til samarbeid i kommunegruppene. Flere kommenterte at «vi får jo ikke ekstra tid til dette her», og «det er ingen som tar arbeidsoppgavene mine mens jeg er borte». Deltakerne syntes å akseptere at de måtte bidra med ulønnet merarbeid, og at de ikke kunne forvente å få ressurser til innovasjonsprosessen. Til tross for dette utgangspunktet framsto, som tidligere beskrevet, alle gruppene som motiverte. Verken knapphet på tid eller motivasjon til å yte en innsats ut over ordinær arbeidstid kan forklare at gruppene gjorde forskjellige erfaringer.

Det som derimot sannsynligvis gjorde en forskjell mellom gruppene, var kompetansen til kommunalsjefene som ledet gruppene som jobbet med

utvikling av uformell organisering, altså temaområde fire. De hadde alle profesjonsutdanning «i bunn» og mange års erfaring fra arbeid i tjenestene, men også mange års erfaring med politiske og administrative prosesser i sine respektive kommuner. De hadde følgelig mye kunnskap om hvordan ulike deler av organisasjonen fungerte, og de var dyktige prosessledere som tilrettela for medvirkning samtidig som de sørget for framdrift. Ingen av dem foreslo endringer i kommunens formelle organisasjon. Det var de uformelle relasjonene som ble styrket, ikke bare gjensidige personlige forventninger om at de ville få hjelp av hverandre, men også at de ved behov kunne organisere seg for å koordinere sine innsatser uten å måtte gå tjenestevei.

Basert på erfaringene med ulike «reiseopplevelser» kan landskapsmetaforen også brukes som analytisk ramme for å forstå kjennetegn ved det institusjonelle terrenget som danner konteksten for innovasjon i tjenester til barn, unge og familier. På tvers av temaer gruppene jobbet med, hadde de nokså like utgangspunkt i form av høy motivasjon, posisjonsmakt i kommunens oppveksttjenester, og mandat fra kommuneledelsen for turen mot mål om bedre samhandling. Uavhengig av hvor de gikk, hadde de alle store muligheter til å påvirke beslutningen om hvilket mål de gikk mot (toppledelser engasjerte seg lite), de måtte dog ofte stoppe for å gjøre andre ting som hastet (være fleksible i forhold til uforutsigbare driftsoppgaver), de måtte bruke mye tid på å vente på hverandre for å holde turfølget samlet (travle avtalebøker), deres vilje til ekstrainsats var avgjørende for framdriften (ingen ekstra ressurser), og det var usikkert om målet var verdt innsatsen (fordi organisasjons- og budsjettendringer kunne endre forutsetninger og prioriteringer). Likhetene i gruppenes erfaringer viser sannsynligvis til viktige fellestrekk i norske kommuneorganisasjoner som institusjonelle kontekster for innovasjonsarbeid.

## Diskusjon: Innovasjon under radaren for administrative styringssystemer

Disse forskjellige «reiserutene» på vei mot et mål om bedre samhandling gir også grunnlag for en tentativ analyse av kommunale tjenester som institusjonelt landskap for innovasjon. Likheter i erfaringer på tvers av kommunegruppene er særlig relevante for dette formålet. En slående observasjon er



at toppledelsene i kommunene som hovedregel ikke engasjerte seg i innholdet i det gruppene arbeidet med, og heller ikke allokerte tid eller andre ressurser til gruppedeltakerne. Så lenge de ansatte fulgte opp sine forpliktelser i daglig drift, fikk de «tommel opp» til å gjøre mer eller mindre hva de ville, men det var tilsynelatende også alt de fikk. En rimelig, men i denne studien ikke undersøkt antakelse, er at dette primært skyldtes at toppledelsene måtte prioritere andre styringsoppgaver. Eksempelvis kan oppfølging av endringer i direkte og indirekte styring fra overordnet myndighet, utvikling og drift av kommunens egne styrings- og dokumentasjonssystemer, samt forsøk på å håndtere gap mellom krav og kapasitet i dimensjonering av tjenester være oppgaver som fra et administrativt styringsperspektiv må ha førsteprioritet. Ansvaret for faglig ledelse i å forvalte innholdet i samhandling mellom tjenestene framsto i praksis som en oppgave som ikke var viktig eller relevant nok ut fra styringshensyn, og som var «desentralisert» til mellomlederne.

Administrativ styring og faglig ledelse er to ulike sosiale prosesser som må være koblet sammen for at kommuneorganisasjonen skal kunne tilpasse tjenestene til befolkningens behov. I alle kommunene syntes denne koblingen å være svært løs. Dette kan i så fall bidra til å forklare hvorfor de ansatte både var fullt belagt med å følge opp driftsoppgaver og at de samtidig kunne engasjere seg i innovasjonsarbeid mer eller mindre etter eget forgodtbefinnende: De ansattes autonomi til å utøve faglig ledelse fant sted på utsiden av styringssystemene, med få om noen synlige konsekvenser for kommunenes ressursbruk og formelle organisasjoner. Selv om grunnene toppledelsene hadde for ikke å engasjere seg ikke kom tydelig fram, var den viktigste implikasjonen av deres tilbakeholdenhet tydelig: De ansatte var hele tiden usikre på om det arbeidet de gjorde, ville få konsekvenser for daglig drift, og i så fall hvilke konsekvenser, og over hvor lang tid.

De relativt beskjedne resultatene hver av kommunegruppene oppnådde, kan dermed forstås som en uintendert konsekvens av en todimensjonal frakobling: frakobling mellom administrativ og faglig ledelse, og mellom autonomi og autoritet. Mellomlederne er forholdsvis autonome i å ta initiativ til innovasjonsarbeid, men får ikke iverksatt innovasjoner uten toppledelsens autoritet. Interessant nok synes problemet å være motsatt ved styring. Sannsynligvis er en medvirkende forklaring på at kommunegruppene som ville implementere modeller for bedre samhandling møte en «fjellvegg» av taus motstand fra sine kolleger, at de fikk toppledelsen til å gi beskjed om at

modellene skulle brukes. Kollegene kan ha forstått modellene som eksempler på endring for endringens skyld (Amundsen & Kongsvik, 2008), initiert av toppledere med liten faglig autoritet. Når endring blir den primære agenten, og vi alle blir ofre for den, skriver Sennett (1998, s. 114), vil autoriteten forsvinne fordi ingen vil kunne bli holdt til ansvar. Den administrative styringen framstår da nærmest som autoritetsløs og autonom i relasjon til dilemmaer den selv ofte bidrar til å skape, ganske særlig ved at den distanserer seg fra substansielle problemstillinger om hvordan knappe ressurser best kan prioriteres. Styringen frigjøres i realiteten fra ansvaret for at vilkårene for suksess er tilgjengelige for dem som skal utføre bestillingen.

Det vi her påviser, er uttrykk for noe annet og mer enn kompetanseutfordringer i forhold til innovasjon, organisasjonsutfordringer, manglende målorientering, svak styring, manglende effektivitet, for liten vekt på tverrfaglighet, for liten bevissthet om faren for fragmentering og lignende. Problemet synes verken å være de ansattes kompetanse eller ledere som ikke gir ansatte autonomi, men derimot frakoblingen mellom administrativ styring og faglig ledelse. Det er gode grunner til å følge opp disse resultatene i framtidig forskning. For det første var dette fenomenet observerbart i samtlige deltakerkommuner. For det andre var det overordnede temaet, samhandling om tjenester til barn, unge og familier i utsatte livssituasjoner, utvilsomt viktig nok til å forvente forpliktende engasjement fra toppledelsene. Så vel bedre koordinering for de med størst behov som satsing på tidlig forebyggende innsats fremheves som viktig på tvers av politikknivåer. Hvis toppledelsene i kommunene engasjerer seg lite i disse utfordringene, er det liten grunn til å forvente at de vil engasjere seg mer i andre innovasjonsutfordringer hvor de ansatte er pådrivere for å endre samhandling mellom tjenester.

Det er vanskelig å se for seg hvordan denne tilstanden kan endre seg så lenge staten lovfester stadig nye rettigheter og delegerer stadig mer ansvar for å innfri rettighetene til kommunene, uten at tilstrekkelige ressurser følger med. De ansatte møter forventninger både om å praktisere i samsvar med styringssystemer og å engasjere seg i innovasjonsarbeid, men resultatene fra denne studien viser at disse forventningene ikke er i balanse. I hovedsak må de ansatte følge opp styringskrav, og innholdet i tjenestene de yter blir mer fragmenterte og mindre fleksible enn om de hadde hatt bedre betingelser for innovasjonsarbeid. Dermed er det en reell fare for at velferdssta-

tens kommunale tjenester forstås som lite innovative, mens realiteten er at de ansatte har motivasjon og forutsetninger for innovasjonsarbeid som ikke nyttiggjøres på grunn av påtrengende og uforutsigbare styringssystemer. Innovasjonene de ansatte utvikler, går under radaren på styringssystemene, som verken etterspør, dokumenterer eller investerer i dem. I denne forstand er ikke frakoblingen mellom administrativ styring og faglig ledelse, og mellom autonomi og autoritet kun et institusjonelt problem. Den undergraver også forutsetningene for at mellomledere og ansatte kan utvikle og iverksette innovasjoner.

## Referanser

- Amundsen, O. & Kongsvik, T. (2008). *Endringskynisme* (2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Andersen, O.J., Bondas, T. & Gårseth-Nesbakk, L. (2015). Innovasjoner i offentlig tjenesteyting – begrepsavklaring, vilkår og forskningsmuligheter. I O.J. Andersen, T. Bondas & L. Gårseth-Nesbakk (Red.), *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting: Vågal reise med behov for allierte* (s. 19–36). Fagbokforlaget.
- Baglioni, S. (2017). A Remedy for All Sins? Introducing a Special Issue on Social Enterprises and Welfare Regimes in Europe. *Voluntas* 28(6), 2325–2338. <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9929-y>
- Bekkers, V., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector Linking Capacity and Leadership*. Palgrave Macmillan.
- Berg, A.M. (2014). Organizing for Innovation in the Public Sector. I L. Fuglsang, R. Rønning & B. Enquist (Red.), *Framing Innovation in Public Service Sectors* (s. 144–161). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315885612-14>
- Djupvik, A.R. & Eikås, M. (2016). *Organisert velferd: Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar* (3. utg.). Samlaget.
- Fuglsang, L. & Rønning, R. (2014). Introduction: Framing Innovation in Public Service Sectors: A Contextual Approach. I L. Fuglsang, R. Rønning & J. Edelenbos (Red.), *Framing Innovation in Public Service Sectors* (s. 15–31). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315885612-8>
- Hauge, H.A. (2011). *How can employee empowerment be made conducive to both employee health and organisation performance? An empirical investigation of a tailor-made approach to organisation learning in a municipal public service organisation* [Doktorgradsavhandling, University of Bergen]. Bergen Open Research Archive. <https://hdl.handle.net/1956/5040>
- Krane, L., Makarova, A. & Brøndbo, P.H. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge* (RKBU Nord Rapport 3 2017). UiT. [http://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2018/11/Kunnskapssammenstilling\\_om\\_faktorer\\_som\\_pavirker\\_samhandling\\_mellom\\_velferdssektorene.pdf](http://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2018/11/Kunnskapssammenstilling_om_faktorer_som_pavirker_samhandling_mellom_velferdssektorene.pdf)
- Langergaard, L.L. (2011). *Innovating the publicness of the public sector: A critical, philosophical discussion of public sector innovation* [Doktorgradsavhandling]. Roskilde Universitet.
- Osborne, S.P. & Brown, L. (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar.
- Palumbo, A. & Scott, A. (2018). *Remaking market society: A critique of social theory and political economy in neoliberal times*. Routledge.
- Sandvin, J.T., Lo, C. & Breimo, J.P. (2022). På stedet hvil? En kritisk analyse av norsk forskning om samhandling i helse- og omsorgstjenesten. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(2), 141–153.
- Sennett, R. (1977). *The fall of public man*. Alfred A. Knopf.

- Sennett, R. (1980). *Authority*. W.W. Norton & Company.
- Sennett, R. (1998). *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. W.W. Norton & Company.
- Stark, D. (2009). *The Sense of Dissonance. Accounts of Worth in Economic Life*. Princeton University Press.
- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen: Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009/id567201/>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Teigen, H., Aarsæther, N. & Ringholm, T. (2013). Innovatør frå alders tid. I H. Teigen, N. Aarsæther & T. Ringholm (Red.), *Innovative kommuner* (s. 15–30). Cappelen Damm Akademisk.
- Ulvestad, J. (2003). Folkeopplysning som dialog – utopi eller mulighet? Om forholdet mellom opplysning og hjelp – makt og posisjon. I H.A. Hauge & M. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid. Fra monolog til dialog?* (s. 101–122). Fagbokforlaget.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser: Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Akribe.
- Vike, H. (2018). *Politics and bureaucracy in the Norwegian welfare state: An anthropological approach*. Palgrave Macmillan.
- Vike, H., Brinchmann, A., Haukelien, H., Kroken, R. & Bakken, R. (2002). *Maktens samvittighet: Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Gyldendal Akademisk.
- Vike, H., Debesay, J. & Haukelien, H. (2016). *Tilbakeblikk på velferdsstaten: Politikk, styring og tjenester*. Gyldendal Akademisk.
- Wegener, C. (2015). Et innovationsbegreb på den offentlige sektors premisser. I O.J. Andersen, L. Gårseth-Nesbakk & T. Bondas (Red.), *Innovasjon i offentlig tjenesteyting: Vågal reise med behov for allierte* (s. 64–83). Fagbokforlaget.